



Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista
Departamento de Administração
Setor de Licitações

Concorrência nº 006/25

Assunto: Impugnação ao Edital

Interessado: SINDICATO DAS AGÊNCIAS DE PROPAGANDA DO ESTADO DE SÃO PAULO – SINAPRO SP

1 - DOS FATOS:

Trata-se de Pedido de Impugnação ao edital da **Concorrência nº 006/25**, cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE, PRESTADOR POR INTERMÉDIO DE AGÊNCIA DE PROPAGANDA, PARA PLANEJAMENTO, CONCEITUAÇÃO, CONCEPÇÃO, CRIAÇÃO, EXECUÇÃO INTERNA, INTERMEDIÇÃO E SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO EXTERNA E A DISTRIBUIÇÃO DE PUBLICIDADE DAS AÇÕES DA PREFEITURA DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA.

No dia 13 de janeiro de 2026, o SINAPRO-SP protocolou peça de impugnação apontando supostas desconformidades no Edital e no Termo de Referência, especialmente quanto ao rito procedimental, critérios de julgamento e terminologias técnicas.

2 – DA TEMPESTIVIDADE:

Nos termos disposto no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Considerando a data do certame agendado para o dia 23/01/2026, verifica-se, assim, que os pedidos foram tempestivos.

3 - DO PARECER:

Primeiramente, cabe ressaltar que a contratação objeto deste certame, trata-se de procedimento licitatório regido pelas regras previstas na Lei 14.133/21, sendo assim, a análise deve ser feita primordialmente à luz de seus comandos.



Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista
Departamento de Administração
Setor de Licitações

É certo que a licitação é um processo público destinado a escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, na qual deve ser assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes.

Para assegurar o cumprimento de todos os termos da licitação, notadamente o respeito ao princípio da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e o julgamento objetivo, o objeto da licitação deve ser especificado de forma clara, transparente e objetiva, a fim de evitar a ocorrência de subjetivismos no julgamento e processamento do certame.

Em suas razões, a impugnante alega que por se tratar de serviços publicitários a lei que rege as disposições do certame é a Lei nº 12.232/2010, complementada pelas leis nº 14.133/21 e nº 4.680/65, além dos Decretos nº 57.690/66 e nº 4563/2002, sendo que qualquer conflito de interpretação deve ser aplicado as disposições da lei nº 12.232/2010.

Disserta que os serviços realizados pela agência, *in casu* Contratada se resume ao “estudo, concepção, criação de peças e campanhas publicitárias, bem como pela intermediação na contratação pela Administração Pública de produtores externos, pesquisas e formas inovadoras de comunicação”.

Destaca que o edital, possui várias disposições constantes do Termo de Referência que são repetidos pelo Edital, mas com texto e disposições diferentes, sendo necessário, portanto, que conste expressamente do edital o que se aplica às licitantes, na elaboração de suas Propostas Técnicas, de preço e Habilitação no caso de divergência entre tais documentos: se o disposto no edital ou se o disposto no Termo de Referência.

Inicialmente, cumpre informar que no que for cabível o edital atenderá todas as legislações aplicáveis ao objeto, conforme preâmbulo do edital, sendo os casos omissos, decididos pelo Contratante, segundo as disposições contidas na Lei nº 14.133, de 2021, e demais normas federais aplicáveis, no Decreto Municipal nº 7.587, de 2023, e, subsidiariamente, segundo as disposições contidas na Lei nº 8.078, de 1990 – Código de Defesa do Consumidor – e normas e princípios gerais dos contratos, Lei Federal nº 12.232/20210, Lei Federal nº 4.680/1965, Lei Federal nº 13.709/2018, Decreto Federal nº 57.690/1966, Decreto Federal nº 4.563/2002, Lei Complementar n.º 123/06 e demais normas regulamentares aplicáveis à espécie.

Partindo para análise dos pontos passíveis de “irregularidade”, passamos a análise dos seguintes motivos;

3.1. Itens 12 “a” e 15 “f”:

Insurge a impugnante, que a lei 12.232/2010 trouxe critério de entrega e avaliação das propostas de forma a garantir a não identificação das licitantes, até o momento oportuno, ou seja, na segunda sessão,



Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista
Departamento de Administração
Setor de Licitações

mediante o cotejo entre a Via Não Identificada do Plano de Comunicação e a Via Identificada do mesmo Plano e, para tanto, estabelece critérios para preservar a não identificação antecipada da licitante proponente. Por isso é que a regra é que, para evitar a identificação do Plano de Comunicação Via Não Identificada, **o ENVELOPE 1**, padrão, destinado à apresentação desse plano, **seja fornecido pelo órgão que realiza a licitação, evitando diferenças entre envelopes, que possibilitem a identificação dos proponentes**, em momento inoportuno (grifo nosso).

Em que pese o edital prever uma padronização do formato de apresentação dos invólucros de nº 01, para que licitantes de outras localidades pudessem enviar e entregar os documentos, com o intuito de reforçar a isonomia do certame e o atendimento do pleno do art. 9 da lei nº 12.232/2010, optou-se por alterar o edital, disponibilizando a retirada de envelopes por qualquer licitante de forma prévia em até 1h00min antes do prazo final para protocolo dos envelopes e 1h30 antes do início da sessão.

3.2. Item 12 “b”:

O edital **apresenta, de forma correta**, as formas de remuneração da agência de publicidade que vier a se tornar vencedora do certame: remuneração sobre a Tabela de custos Internos do SINAPRO (desconto mínimo de 30%); honorários máximos de 15% sobre os custos externos de produção, de pesquisas, de formas inovadoras de comunicação e honorários (máximo de 20%) de mídia digital, nos casos em que os veículos não remunerem a agência pelo desconto de agência. Entretanto, **ao não estabelecer o limite para concessão desse desconto sobre a tabela SINAPRO ou o percentual mínimo de honorários** incidentes sobre produção externa, pesquisas e formas inovadoras de comunicação, o edital permite que as licitantes ofereçam redução de suas remunerações de forma abusiva, inclusive com o desconto total dos valores da citada Tabela e percentual zero de honorários e, com isso, inquestionavelmente, levando à inevitável inexecuibilidade do contrato (grifo nosso).

Embora o edital não preveja o estabelecimento de percentual mínimo de honorários incidentes, a própria lei nº 14.133/21 prevê em seu art. 59, situações em que as licitantes podem ter suas propostas desclassificadas;

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - **apresentarem preços inexequíveis** ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;



Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista
Departamento de Administração
Setor de Licitações

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º **A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada**, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

Convém destacar que a lei nº 12.232/2010 não prevê a obrigatoriedade de estabelecer limites de descontos ou percentuais mínimos de honorários, além de que a Administração deve primar pelo princípio da livre concorrência. Caso haja dúvidas, a própria lei, conforme artigo subscrito prevê a opção do agente de contratação realizar diligência no sentido de solicitar a demonstração de exequibilidade da proposta aos licitantes, razão pela qual não procede o pedido.

3.3. Item 12 “c”:

O critério de desempate adotado pela lei 14.133/21 é absolutamente inaplicável nos certames licitatórios de serviços de publicidade, uma vez que a disposição de que as licitantes empatadas poderiam apresentar NOVA PROPOSTA EM ATO CONTÍNUO À CLASSIFICAÇÃO INVIABILIZARIA O CERTAME. Por isso é que o desempate, tal como ocorre na totalidade das licitações de serviços publicitários, se dá pela melhor avaliação dos sub quesitos Estratégia de Comunicação, Ideia Criativa, Raciocínio Básico e Estratégia de Mídia e de Não Mídia, do Plano de Comunicação e, se mantido o empate, o desempate é decidido por sorteio. Portanto, **essa disposição constante do edital ora questionado, é de absoluta inaplicabilidade, pois demandaria a realização integral de um novo certame, com todas as suas fases**.

Destarte as alegações da impugnante, impende destacar que a lei nº 12.232/2010 prevê apenas uma única menção quanto aos casos de empate, em seu art. 6º, inciso VIII;

VIII - serão fixados critérios objetivos e automáticos de identificação da proposta mais vantajosa para a administração, no caso de empate na soma de pontos das propostas técnicas, nas licitações do tipo “melhor técnica”;

Neste sentido, conforme subitem 6.3.22. para análise das propostas técnicas, se houver empate que impossibilite a identificação automática das licitantes mais bem classificadas no julgamento da Proposta Técnica, serão assim consideradas as licitantes que obtiverem as maiores pontuações, sucessivamente, nos quesitos Plano de Comunicação Publicitária, Capacidade de Atendimento, Repertório e Relato de Soluções



Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista
Departamento de Administração
Setor de Licitações

de Problemas de Comunicação. Persistindo o empate, a decisão será feita por sorteio, a ser realizado na segunda sessão ou em ato público marcado pela Comissão Municipal de Licitação, cuja data será divulgada e para o qual serão convidadas todas as licitantes, seguindo o critério sugerido pela própria licitante.

Destarte, a forma questionada quanto ao procedimento de empate, diz respeito apenas “após a análise técnica” objetivando a nota geral de cada participante. Todavia, a apresentação de nova proposta, diz respeito apenas a reformulação de preços, conforme disposição da lei nº 14.133/21, já que a reformulação de nova campanha, desvirtuaria a sistemática do certame.

Desta forma, o edital adotou os critérios gerais de desempate previstos na Lei 14.133/21, o que é juridicamente admissível em complemento à Lei 12.232/2010. Para sanar a dúvida suscitada, esclarece-se que eventual disputa final limitar-se-á à apresentação de nova proposta de preços entre as licitantes empatadas na Nota Geral, preservando-se integralmente as notas técnicas anteriormente atribuídas, o que afasta a necessidade de “novo certame” e mantém a compatibilidade com a natureza da licitação de publicidade.

Para que não haja dúvidas ou julgamentos subjetivos por parte dos licitantes, optou-se por alterar a forma do texto disposto nos instrumentos da Administração, esclarecendo que a disputa final pode incidir apenas sobre a componente de preço (NC), sem refazer a proposta técnica, mantendo-se integralmente o resultado técnico original.

3.4. Itens 12 “d” e 15 “b”:

O edital, em seu item 12, dispõe que é permitida a subcontratação parcial do objeto, sendo permitida aos serviços complementares necessários ao cumprimento do objeto, bem como os serviços de veiculação. Contudo não é possível e nem viável a subcontratação de tais serviços complementares, os quais NÃO SÃO CONTRATADOS PARA SEREM EXECUTADOS PELA AGÊNCIA PUBLICITÁRIA. Constituem atividades da agência de publicidade: o estudo, pesquisa, elaboração e criação peças e campanhas publicitárias (trabalho realizado diretamente por ela); e a intermediação da contratação de fornecedores externos, pesquisas, formas inovadoras, que executarão tecnicamente as criações intelectuais da agência e a contratação dos veículos de comunicação que divulgarão as campanhas criadas pela agência.

De fato, em licitações de publicidade, a lei 12.232/2010 define a agência como intermediária, atuando por conta e ordem do contratante na contratação de fornecedores especializados e veículos, que celebram relação contratual diretamente com a Administração. Para evitar ambiguidades, a Administração substituirá a expressão ‘subcontratação’ de serviços complementares por ‘intermediação’, deixando expresso



Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista
Departamento de Administração
Setor de Licitações

que é vedada a subcontratação de outra agência de propaganda e que os contratos com fornecedores/veículos serão firmados diretamente pela Administração, com intermediação técnica e operacional da contratada, em seu item 12, da mesma forma, o subitem 7.10.2. do Termo de Referência e a cláusula Décima Sétima do Anexo III – Minuta do Contrato.

3.5. Item 13 “a”:

De acordo com a impugnante, a minuta do contrato administrativo apresenta evidentes erros, ao não indicar, logo na sua Cláusula Segunda, todas as formas de remuneração da agência e da forma de seu cálculo, diferentemente do edital.

Em que pese as alegações da impugnante, foi adotado texto meramente genérico, sendo destacando que as remunerações serão de acordo com a proposta apresentada no certame, que traz todas as opções de serviços contratados. Objetivando apenas uma melhor interpretação dos licitantes optou-se por alterar a cláusula segunda da minuta do contrato.

Sobre a redução/remuneração, entendemos que o tópico já foi detalhado no subitem 3.2.

3.6. Itens 13 “b” e 15 “d”:

Na cláusula 7.3.3.2. da minuta do contrato, de forma incorreta, estabelece-se que os fornecedores de serviços externos deverão emitir suas Notas Fiscais CONTRA A AGÊNCIA e não contra o cliente – Administração Pública. No mesmo sentido, o item 9.8.1.2, o Termo de Referência dispõe em seu caput e na sua alínea “a”: “9.8.1.2. No caso de serviços especializados, nos termos do inc. I, parágrafo 1º. artigo 2º. da lei 12.232/2010: a) Nota fiscal emitida pelo fornecedor terceirizado aprovado, contra a Contratada”.

No tocante ao apontamento efetuado pela impugnante, de fato, os serviços especializados e de veiculação são contratados pela Administração, com intermediação da agência, de modo que as notas fiscais devem ser emitidas em nome do órgão contratante, aos cuidados da agência, conforme a disciplina da Lei 4.680/65 e das Normas-Padrão da Atividade Publicitária. Considerando a necessidade de compatibilizar o edital com esse regime, serão ajustadas as cláusulas do Termo de Referência e minuta contratual que mencionam faturamento “contra a contratada”, deixando-se expresso que a agência apenas intermediará tais pagamentos, sem que os valores integrem sua receita própria.

Da mesma forma, altera-se o subitem 9.8.1.2 do Termo de Referência, contemplado no questionamento 15 “d” do pedido de impugnação.



Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista
Departamento de Administração
Setor de Licitações

3.7. Item 14:

De acordo com a impugnante, o item 6 do briefing dispõe sobre a abrangência da campanha, com ênfase nas áreas de maior densidade populacional e nos bairros com maior incidência de uso inadequado dos serviços de saúde, conforme dados do Departamento Municipal de Saúde. Destaca que o briefing é omissivo quanto a esses dados ou relatório sobre essas áreas ou bairros. Igualmente, postula que no item 10 do briefing, faltam as informações e especificações de quantidade e localização dos outdoors, painéis e murais da Prefeitura como recursos próprios de mídia.

Por se tratar de ordem estritamente técnica, o Departamento de Comunicação Social, informou que os tópicos impugnados são informações “complementares” e não são estritamente necessárias para a elaboração da proposta técnica. Destaca, que conforme informado em um dos pedidos de esclarecimento, onde se lê “outdoor em espaços públicos municipais”, trata-se de outdoors existentes no município e não de propriedade da Prefeitura.

3.8. Item 15 “a”:

A impugnante postula que o item 5.25 do Termo de Referência dispõe, como um dos encargos da agência a ser contratada, providenciar o cadastro prévio, junto à Contratante, das empresas que eventualmente vierem a ser subcontratadas para o fornecimento de bens ou serviços especializados, relacionados com as atividades complementares da execução do objeto deste instrumento.

Em relação a subcontratação, conforme análise do item 3.4. as agências realizam o serviço de intermediação, sendo que a realização do cadastro, também não se enquadrariam como atribuição ou atividade da Agência no escopo de contratação, motivo pelo qual, o subitem será alterado.

3.9. Item 15 “c”:

O pedido de impugnação, refuta que conforme edital a contratada não terá direito a honorários ou qualquer forma de remuneração incidente sobre os valores dos serviços especializados executados por fornecedores, relativos à produção e à execução técnica de peças ou materiais cuja veiculação gere o desconto padrão de agência concedido pelos veículos de divulgação, conforme previsto no item “c” do subitem 3.11 das Normas-Padrão do CENP. Sugere a exclusão do subitem 9.3. do Termo de Referência, pois entende que, se a agência não for remunerada de acordo com a Tabela de Custos Internos do SINAPRO, pelos serviços que executa de pesquisas, planejamento, concepção e criação de peças e campanhas, quando



Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista
Departamento de Administração
Setor de Licitações

os trabalhos deles decorrentes vierem a ser veiculados, fatalmente o contrato será inexequível, porque a remuneração auferida pela agência será insuficiente não só para cobertura de seus custos, como também não permitirá que obtenha lucros, sem os que nenhuma empresa sobrevive.

Desta forma, a remuneração da agência, seja pela concepção/criação de peças e campanhas publicitárias, assim como pela intermediação na contratação de serviços especiais complementares, deve ser paga pela Administração Pública (ainda que com a concessão de descontos ofertados pelas licitantes em suas propostas de preço), independentemente de que venham ou não ser veiculados.

A Lei 12.232/2010 e a Lei 4.680/1965 não impõem à Administração a manutenção obrigatória de honorários sobre todos os serviços de produção, admitindo-se, inclusive segundo as Normas-Padrão do CENP, a eliminação de tais honorários em hipóteses de ações com veiculação que gerem o desconto-padrão de agência.

Julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reconhecem a legitimidade de modelos de remuneração baseados em SINAPRO/CENP. Destarte, aquém da análise técnica, deve ser analisada a exequibilidade global do contrato, sem exigir o pagamento de honorários sobre produção em todas as hipóteses.

No caso concreto, a exequibilidade da proposta pode ser diligenciada, além do edital prever a necessidade de comprovação de qualificação econômico-financeira, além da conjugação das demais fontes de remuneração previstas no TR, de modo que a escolha de vedar honorários sobre produção quando houver veiculação com desconto-padrão configura exercício legítimo da discricionariedade administrativa, baseada nas Normas-Padrão do CENP, sem prejuízo à competitividade ou à isonomia entre licitantes.

3.10. Item 15 “e”:

Nas razões apresentadas em sua impugnação, o Sindicato destaca que apesar de constar corretamente no Termo de Referência que as propostas Técnicas e de Preço serão apresentadas na primeira sessão e os documentos de habilitação só deverão ser apresentados posteriormente e apenas pelas licitantes classificadas quanto às Propostas Técnica e de Preço, não está claro que o envelope 5, contendo os documentos de habilitação, **SÓ DEVERÁ SER APRESENTADO POSTERIORMENTE**, em sessão a ser convocada pela Comissão de Licitações.

O procedimento adotado prevê o recebimento dos cinco envelopes na primeira sessão, porém com abertura do envelope de habilitação apenas após o julgamento das propostas técnica e de preço, em conformidade com a sequência processual da Lei 12.232/2010. Destacamos que a entrega dos cinco



Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista
Departamento de Administração
Setor de Licitações

envelopes na primeira sessão, permitiria que eventuais licitantes caso optassem, poderiam apenas enviar seus envelopes por meio de representante.

Contudo, para maior clareza aos licitantes, o edital será retificado no sentido de solicitar a apresentação dos envelopes de habilitação apenas das licitantes classificadas.

3.11. Item 15 “g”:

Segundo o impugnante, o Termo de Referência, nos itens 11.5.6.3.1. a 11.5.7.4.2 determinam alguns critérios na apresentação das peças componentes da Ideia Criativa que podem comprometer a higidez dessa apresentação, como a limitação do número de peças corporificadas e páginas para certos quesitos. O SINAPRO sugere remover limites excessivamente restritivos para não prejudicar a demonstração de estratégia.

De acordo com a área técnica, as limitações de quantidade de peças corporificadas e de páginas foram estabelecidas para garantir igualdade de condições e viabilidade de análise pela subcomissão técnica, visando a apresentação de propostas objetivas sobre a resolução do problema de comunicação abordado. Em relação aos demais tópicos, serão acatados e o edital retificado.

4 - CONCLUSÃO:

Diante do exposto, e considerando a análise do pedido de impugnação, a síntese dos pontos questionados, bem como a legislação e a jurisprudência aplicáveis, conclui-se que, o pedido de impugnação é **parcialmente procedente**. Para garantir a máxima competitividade, a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o edital será retificado para sanar as inconsistências e ambiguidades apontadas,

São João da Boa Vista, 22 de janeiro de 2026.

Débora Ferraz Carvalho
CHEFE DO SETOR DE LICITAÇÕES

Douglas da Silva Vitielli
CHEFE DO SETOR DE LICITAÇÕES